

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KLISSIA GLES MOURA FURLAN

IMPLANTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA  
NA CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ

PARANAGUÁ  
2014

KLISSIA GLES MOURA FURLAN

IMPLANTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA  
NA CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ

Projeto Técnico apresentado ao Departamento de Administração Geral e Aplicada do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Danielle Mantovani

PARANAGUÁ  
2014

A Vanessa Arzamendia Moscardi, amiga  
sem a qual este sonho não teria se  
tornado uma realidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, pois através de sua educação, pude me tornar o que hoje sou.

A minha pequena Ana Luíza, luz da minha vida, que muito me auxiliou a persistir no objetivo final.

Aos colaboradores desta instituição de ensino, sem os quais este projeto de vida não seria possível.

Aos colegas de classe, que com sua determinação, mantiveram acesa a chama da persistência.

A minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Danielle Mantovani, muito bem recomendada pela administração do curso, que não só mostrou-se compreensiva com as adversidades do caminho como também direcionou-me entre as dificuldades.

A minha grande amiga Vanessa Arzamendia Moscardi, por permitir que eu tivesse o privilégio de aprender todos os dias a como trabalhar com caráter e serenidade, com firmeza e paciência dentro do mundo jurídico, como um exemplo de servidor público.

Finalmente, e sempre, a Deus, que tornou tudo possível, fazendo com que as coisas acontecessem na hora certa.

*“O único lugar onde sucesso em antes de  
trabalho é no dicionário.”*

Albert Einstein

## **RESUMO**

O trabalho pretende apresentar as mudanças no sistema de acesso público as informações das receitas e despesas da Câmara Municipal de Paranaguá. A forma de licitação utilizada para dar credibilidade ao contrario que originou a compra do sistema, as verbas utilizadas para esta aquisição, os equipamentos necessários para a utilização dos sistemas, as dificuldades de treinamento dos funcionários, e de adequação às inovações tecnológicas. Estas exigências surgiram através de determinação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para que todos os municípios paranaenses possibilitassem de maneira integral e em tempo real informações sobre como e onde as verbas públicas são empregadas. O sistema utilizado deve permitir que o cidadão comum, ao acessar o portal, tenha condições de entender e comparar as informações ali encontradas, com os dados anteriormente expostos, podendo assim exercer mais plenamente a cidadania e democracia através da participação popular efetiva, não apenas por meio de conselhos.

Palavras-chave: transparência, digital, bem público.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA.....	8
1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO .....	8
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	8
1.4 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO .....	9
<b>2. REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA .....</b>	<b>10</b>
2.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO .....	10
2.2 OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS .....	13
2.2.1 LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA A TRANSPARÊNCIA .....	13
2.3 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO FISCALIZADOR .....	14
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>17</b>
<b>4. A ORGANIZAÇÃO.....</b>	<b>18</b>
4.1 DESCRIÇÃO GERAL:.....	18
4.2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA .....	19
<b>5. PROPOSTA.....</b>	<b>23</b>
5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA .....	24
5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....	24
5.3 – RECURSOS .....	25
5.4 - RESULTADOS ESPERADOS .....	26
5.5 - RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS .....	26
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>28</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>30</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA**

Este trabalho visa descrever as inovações tecnológicas e administrativas que facilitam a participação popular na gestão da Câmara Municipal do Município de Paranaguá, através da implantação de um novo portal da transparência.

O objetivo de um portal da transparência é apresentar como uma gestão voltada para a participação popular pode trazer mais segurança aos cidadãos representados pelo legislativo, já que o próprio governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção.

Com a possibilidade da verificação em tempo real das despesas e receitas do poder público, possibilita uma maior fiscalização da população, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos.

A transparência é mais um mecanismo indutor que os gestores públicos podem se utilizar e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Quanto maior a fiscalização, maior é a responsabilidade do gestor ao apresentar os dados no portal. (BRASIL, 2013)

### **1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO**

Apresentar uma proposta para a implantação do Portal da Transparência na Câmara Municipal de Paranaguá.

### **1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO**

Verificar o procedimento licitatório para a contratação da empresa o sistema na Câmara Municipal de Paranaguá.

Checar se a empresa vencedora do certame possuía competência tecnológica e capacidade técnica de implantar o sistema.



Verificar se os computadores que a Câmara Municipal de Paranaguá utilizava tinha capacidade de operacionalizar o sistema.

Permitir aos funcionários alimentar o sistema do Tribunal de Contas e o portal da transparência de maneira simultânea.

Possibilitar que os funcionários tenham treinamento adequado para utilizar as ferramentas do sistema.

Instituir prazos e responsabilizar os servidores que não cumprirem as determinações de alimentar o sistema, através de procedimentos administrativos.

#### 1.4 JUSTIFICATIVAS DO OBJETIVO

Um portal da transparência bem elaborado possibilita dar publicidade aos atos financeiros e contábeis da aplicação do dinheiro público pelo legislador municipal.

Esta publicidade por se dar em tempo real possibilita a qualquer cidadão ter acesso as despesas do legislativo, e em quais despesas essas verbas públicas são empregadas, isso é um dos grandes benefícios há curto prazo.

Já a longo prazo, os órgãos de controle terão mais benefícios, pois essas despesas e empenhos ficarão disponíveis para comparação dos documentos enviados para os tribunais de contas.

Em contrapartida, a própria Câmara Municipal se beneficia, pois pode fornecer a qualquer pessoa interessada, seja ela um cidadão ou um ente governamental, informações precisas e em tempo real de como o dinheiro publico é captado e investido.

## 2. REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

### 2.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO

O conceito de direito administrativo possui diferentes acepções de acordo com o critério adotado pelo doutrinador ao longo de seu desenvolvimento, surgindo assim muitas teorias.

O direito administrativo pode ser conceituado como sendo tão somente um conjunto de leis administrativas (legalista); a reunião de atos do Executivo (Poder Executivo); a disciplina, organização e regência da prestação de serviços públicos (serviço público); o sistema de princípios que norteiam o atendimento dos fins do Estado (teleológica ou finalística); ou, por fim, o ramo do direito que regula toda a atividade que não seja legislativa e jurisdicional (negativista). (ROSA, 2011, 14-15)

Para MEIRELES (1989, 24), o direito estrangeiro não possui atribuição para conceituar e definir o direito administrativo brasileiro, em razão das particularidades do sistema administrativo nacional, assim conceitua o direito administrativo como:

O conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. Analisemos os elementos desse conceito. Conjunto harmônico de princípios jurídicos ... significa a sistematização de normas doutrinárias de Direito (e não de Política ou de ação social), o que indica o caráter científico da disciplina em exame, sabido que não há ciência sem princípios teóricos próprios, ordenados, e verificáveis na prática; que regem os órgãos, os agentes ... indica que ordena a estrutura e o pessoal do serviço público; e as atividades públicas ... isto é, a seriação de atos da Administração Pública, praticados nessa qualidade, e não quando atua, excepcionalmente, em condições de igualdade com o particular, sujeito às normas do Direito Privado; tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. Aí está a caracterização e a delimitação do objeto do Direito Administrativo.

Em síntese, o direito administrativo brasileiro, para ROSA (2011, p.15), representa “o conjunto de princípios jurídicos que regem a atividade administrativa, as entidades, os órgãos e os agentes públicos, objetivando o perfeito atendimento das necessidades da coletividade e dos fins desejados pelo Estado”.

Segundo DRUCKER, (2001, p. 15), os administradores que entenderem os princípios essenciais da administração e trabalharem por eles orientados serão bem-formados e bem-sucedidos. Apresenta os seguintes princípios:

A administração trata dos seres humanos. Sua tarefa é capacitar as pessoas a funcionar em conjunto, efetivar suas forças e tornar irrelevantes suas fraquezas. É disso que trata uma organização, e esta é a razão pela qual a administração é um fator crítico e determinante. Hoje em dia, praticamente todos nós somos empregados por instituições administradas, grandes ou pequenas, empresariais ou não. Dependemos da administração para nossa sobrevivência. E a nossa capacidade de contribuição à

sociedade também depende tanto da administração das organizações em que trabalhamos quanto de nossos próprios talentos, dedicação e esforço.

De acordo com o Código de Ética do Profissional da Administração, a Resolução Normativa CFA nº 393/10, deve o administrador dentre outras prerrogativas, exercer a profissão com zelo, diligência e honestidade, defendendo os direitos, bens e interesse de clientes, instituições e sociedades sem abdicar de sua dignidade, prerrogativas e independência profissional, atuando como empregado, funcionário público ou profissional liberal; deve ainda manter sigilo sobre tudo o que souber em função de sua atividade profissional, além de conservar independência na orientação técnica de serviços e em órgãos que lhe forem confiados, comunicando ao cliente, sempre com antecedência e por escrito, sobre as circunstâncias de interesse para seus negócios, sugerindo, tanto quanto possível, as melhores soluções e apontando alternativas.

Todas estas prerrogativas específicas não excluem a obrigação de agir de acordo com os princípios constitucionais de probidade descritos no art. 37 *caput* de nossa Carta Magna, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e não excluem os que decorrem do sistema constitucional disposto ao longo de seus artigos como proporcionalidade, razoabilidade, devido processo legal e segurança jurídica. (BRASIL, 1988)<sup>1</sup>

Os princípios gerais de direito, ou os postulados que dirigem toda a legislação, apresentam-se como fonte do direito administrativo, porquanto atuam como pressupostos de todas as regras jurídicas. Os princípios aplicáveis à Administração, tanto os previstos expressa ou implicitamente na Constituição como os estabelecidos em outros atos normativos, têm tal natureza e são de observância obrigatória. (ROSA, 2011, p. 20)

Toda empresa é uma instituição de aprendizado e de ensino, com uma instituição pública não é diferente. Treinamento e desenvolvimento precisam ser instituídos em todos os níveis da sua estrutura – treinamento e desenvolvimento incessantes.

Toda empresa é composta de pessoas com diferentes capacidades e conhecimento, que desempenham muitos tipos diferentes de trabalho. Deve estar ancorada na comunicação e na responsabilidade individual. Todos os componentes devem pensar sobre o que pretendem alcançar – e garantir que seus associados conheçam e entendam essa meta. Todos têm de considerar o que devem aos outros – e garantir que esses outros entendam. E todos têm de pensar naquilo que eles, por sua vez, precisam dos outros –

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

e garantir que os outros saibam o que se espera deles. Nem o nível de produção nem a “linha de resultados” são, por si sós, uma medição adequada do desempenho da administração e da empresa. Posição no mercado, inovação, produtividade, desenvolvimento do pessoal, qualidade, resultados financeiros, todos são cruciais ao desempenho de uma organização e à sua sobrevivência. Também as instituições não-lucrativas precisam de medições em algumas áreas específicas às suas missões. Tanto quanto um ser humano, uma organização também necessita de diversas medições para avaliar sua saúde e seu desempenho. O desempenho tem de estar entranhado na empresa e na sua administração; precisa ser medido – ou ao menos julgado – além de ser continuamente melhorado. (DRUCKER, 2001, p. 18)

O objetivo principal do direito administrativo é “o estudo da atividade ou função administrativa exercida direta ou indiretamente, de sua estrutura, de seus bens, de seu pessoal e de sua finalidade”. (ROSA, 2011, p.15) Estuda assim os atos que os poderes executivos, legislativo e judiciário editam. Em especial para esta análise serão verificados os atos administrativos oriundos da administração direta da Casa Legislativa de Paranaguá.

A Câmara Legislativa Municipal não possui personalidade jurídica, faz parte da construção jurídica do Município. Desta maneira, o órgão fiscalizador do Município, além da população em geral é o Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

## 2.2 PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

Para que sejam válidos, o Código Civil determina em seu art. 104, que os negócios jurídicos, prescindem de agente capaz, objeto lícito, possível, determinado ou determinável e forma prescrita ou não defesa em lei. (BRASIL, 2002)

A noção de ato jurídico é mais ampla do que a de negócio jurídico, compreendendo-se este como a exteriorização de vontade produzida com o propósito de gerar certo efeito jurídico desejado (como ocorre nos contratos). Ato jurídico é toda manifestação de vontade que tenha por finalidade adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos. (ROSA, 2011, p. 120)

A Administração Pública seja ela em qualquer esfera de poder estatal, União, Estado, Município ou Distrito Federal possui atribuição para editar atos jurídicos, e assim exprimir sua vontade, tendo como consequência a produção dos efeitos jurídicos desejados, como em razão da função administrativa “e o efeito dela decorrente submissos ao direito público, tem-se, em princípio, o ato administrativo. Ato jurídico corresponde ao gênero, e dele é espécie o ato administrativo”. (ROSA, 2011, 120)

Para SANTOS (2006, p.171) o ato administrativo não é um simples ato. Para que seja analisado um ato administrativo há que se levar em conta outros conceitos “como fato, ato, fato jurídico, ato jurídico, fato da administração, ato da administração e suas convergências e distinções.”

CARLIM (2007, p. 122-123) defende que o conceito de ato administrativo é o mesmo de ato jurídico, exceto pela finalidade pública, pois também exige o agente capaz, objeto lícito e forma prescrita em lei. E prossegue afirmando serem cinco os elementos estruturais do ato administrativo: “competência, finalidade, forma, motivo e objeto”. Quando presentes estes elementos, tem-se que o ato administrativo então é perfeito, válido e eficaz.

Em se verificando que existe a ausência de qualquer destes elementos, a administração pode anular seus próprios atos, e isto encontra-se disciplinado inclusive no direito sumular do STF.<sup>2</sup>

### 2.2.1 Licitações e Contratos Administrativos para a Transparência

Os contratos administrativos, por se tratarem de espécie de ato administrativo, necessitam obrigatoriamente seguir as normas e princípios do Direito Administrativo.

Contudo, o ordenamento jurídico brasileiro possui norma regulamentadora específica para as licitações e contratos administrativos, esta norma foi criada em 1993, a Lei 8.666 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. De maneira bem específica, “esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. (BRASIL, 1993)

Os contratos administrativos podem ser efetuados entre duas administrações ou entre a administração e um particular. A lei apresenta como contrato administrativo “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração

---

<sup>2</sup> BRASIL. STF. Súmula 346 A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Súmula nº 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada”. (BRASIL, 1993)

A origem dos contratos administrativos, segundo CARLIN (2006, p.154) é reconhecida desde o final da idade média:

Na realidade, o regime dos contratos administrativos apareceu, sob formas específicas próprias, desde que as relações de direito começaram a surgir, do embate entre os particulares , de um lado, e os senhores das cidades , de outro, a partir do final da Idade Média.

Os contratos administrativos possuem características especiais, tais como a supremacia do interesse público sobre o privado, necessidade de licitação prévia, e cumprimento estrito as determinações do edital, além de obedecer aos princípios da administração pública como um todo, conforme disposto no art. 54 da Lei 8.666/93, que conforme citado anteriormente, regulamente o disposto na Constituição Federal de 1988, que, segundo o artigo 22, XXVII, mantém a competência legislativa exclusiva sobre contratos administrativos e licitações.

A licitação para SANTOS (2006, 257) “tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público, além de permitir que qualquer um que preencha os requisitos legais, tenha a possibilidade de contratar”.

O contrato administrativo de aquisição do software para a implantação do portal da transparência foi precedido de licitação na modalidade pregão presencial.

## 2.3 O TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO FISCALIZADOR

Mesmo tendo sido pioneira na implantação do portal da transparência, antes mesmo de que existissem determinações legais para tanto, a Câmara Municipal de Paranaguá passou por um longo processo para chegar a excelência exigida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná se constitui no órgão competente e independente para emitir parecer prévio sobre as contas municipais de Paranaguá. Com o intuito de prevenir irregularidades, pois a administração pública lida constantemente com o bem público determinou em 2011, através da instrução normativa 58, que os órgãos públicos dos municípios paranaenses providenciassem o portal da transparência com especificidades e com prazo para a implantação dos sistemas de controle interno das administrações sujeitas a esta Instrução, deveriam

instituir mecanismos destinados a manter em boa ordem e disponibilidade permanente a documentação que dá suporte aos registros contábeis e procedimentos administrativos.

A atribuição de cuidar das contas do Município está prevista na Constituição Federal, em seu art. 31.<sup>3</sup>

Assim a Câmara é auxiliada na tarefa de controle externo do Executivo, o que não representa que a própria Câmara Municipal não seja controlada externamente. O Órgão técnico que possui esta atribuição e que foi especialmente preparado para este fim são os Tribunais de Contas dos Estados.

O Tribunal de Contas, não possui atribuição de julgar o prefeito ou qualquer outro gestor, pois existe vedação expressa na Constituição Federal, este tribunal sequer faz parte do sistema judiciário nacional. Ao Tribunal de Contas compete o disposto na seção IX que disciplina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, e o órgão goza de garantias de independência, a exemplo do poder judiciário, conforme o disposto no art. 73, §3º da Constituição Federal de 1988. (MICHEL, 1999, p. 55-57)

A função do Tribunal de Contas é administrativa, no sentido de acompanhar a execução orçamentária e apreciar as contas dos responsáveis pelo dinheiro ou pelos bens públicos. Assim, o Tribunal de Contas apura os fatos, mas não tem capacidade de julgar. Neste mesmo entendimento Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins *in* Comentários à Constituição do Brasil:

O Tribunal de Contas é órgão administrativo e não judicante, e sua denominação de Tribunal e a expressão julgar ambas são equívocas. Na verdade, é um Conselho de Contas e não as julga, sentenciando a respeito delas para dar quitação ao interessado, em tendo as como prestadas, em promover condenação criminal dele, em verificando o alcance. Apura fatos, e apurar fatos não é julgar. (BASTOS, 2004)

---

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Art. 31** A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. § 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. § 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

As atribuições do Tribunal de Contas estão disciplinadas no art. 71 da Constituição Federal de 1988 de forma taxativa, não exemplificativa, e conforme o disposto no art. 75 da mesma Constituição se aplicam aos Tribunais de Contas dos Estados.



### 3. METODOLOGIA

O método escolhido para a elaboração do trabalho científico foi o dedutivo, pois, partindo de uma premissa geral, que é a necessidade de licitação para a viabilidade de contrato administrativo, concluiu-se pela premissa particular, a análise do procedimento administrativo que culminou com a implantação do portal da transparência na Câmara Municipal de Paranaguá.

A pesquisa foi qualitativa pois não se baseou em estatísticas, mas foi sendo direcionada durante o estudo de caso e exploratória também pois foi sendo descoberta durante a pesquisa.

Para a elaboração do trabalho, o tipo de pesquisa selecionado foi o estudo de caso, através da busca exploratória de informações, iniciando com a técnica de entrevistas com os servidores que oportunizaram a aplicação dos primeiros registros e apontamentos, e posteriormente, com o acesso ao portal da transparência, que se encontra em construção, a pesquisa científica coletou dados como receitas e despesas da Câmara Municipal.

Posteriormente procedeu-se a pesquisa bibliográfica, seleção de artigos científicos através da indicação da orientação, por a adoção de tecnologias no setor público, e por fim, a verificação da aplicabilidade e das intempéries na utilização do sistema adequado as normativas do tribunal de contas, para a verificação *on line* de em tempo real das receitas e despesas da Câmara Municipal de Paranaguá.

## 4. A ORGANIZAÇÃO

Apresentar para a população a possibilidade de se obter acesso a todos os valores arrecadados e principalmente, em que a Câmara Municipal de Paranaguá investe os valores que arrecada, em tempo real.

O portal da transparência serve para assegurar à população a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.<sup>4</sup>

### 4.1 DESCRIÇÃO GERAL

As primeiras instalações da Câmara Municipal Paranaguá foram as paredes do Palácio Visconde de Nácar no centro histórico de Paranaguá. Já foi sede da Prefeitura Municipal de Paranaguá, mas antes disso, foi a antiga residência do Visconde de Nácar, mas principalmente foi a sede do Governo da Província do Paraná. O Barão e Visconde de Nacar, Sr. Comendador Manoel Antônio Guimarães, pretendia se tornar o primeiro governador da Província, por ser a cidade mais importante da região, entretanto teve suas expectativas frustradas com a escolha de Curitiba para a Capital.<sup>5</sup>

Há registros de que o prédio teria sido construído por volta de 1840/1856 e ficou para sempre marcado como símbolo de uma época de aristocracia e nobreza local.

Passou por diversas reformas e adaptações, mas manteve suas características neoclássicas, teve o prédio sido tombado pelo Patrimônio Histórico e Artístico do Paraná em 1966. Em seu Interior nos fundos, onde os escravos eram aprisionados, existe até hoje vestígio de uma antiga senzala.

Localizada no Centro Histórico de Paranaguá, a Câmara Municipal, também conhecida como Palácio Carijó, é o espaço onde os vereadores locais elaboram leis e fiscalizam as execuções e as ações do Poder Executivo. Eleitos pelo período de

---

<sup>4</sup> PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em <http://www.portalttransparencia.gov.br/sobre/>, acesso em 25/10/13.

<sup>5</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ. Palácios. Disponível em <http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/guia-turistico/pontos-turisticos/palacios>

quatro anos, o Poder Legislativo de Paranaguá é formado atualmente por 17 parlamentares.

Localiza-se na Rua Visconde de Nácar - Centro Histórico. Endereço: R. João Estevão, 361 - Ponta do Caju, Paranaguá - PR, 83203-020 Telefone:(41) 3420-9000, avaliado em R\$ 3.079.028,35, possui 57 servidores efetivos, 40 cargos comissionados, possui como regimento interno a Resolução nº. 243/1991 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Paranaguá, segundo o portal da transparência, possui 3 veículos administrativos, administrou em 2013 um orçamento de R\$ R\$ 10.136.800,00.

#### 4.2 - DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Há aproximadamente quatro anos, o então vereador e atual Deputado Estadual Alceu Maron Filho, iniciou os trabalhos da criação de um portal da transparência, contendo em síntese apenas os empenhos e as despesas efetuadas pela Câmara Municipal.

Com o surgimento da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e com sua complementação através da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 - Lei Capiberibe, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, iniciaram-se o trabalhos de criação do portal da transparência, ainda sem um sistema adequado para as informações.

A coleta dos dados era feita manualmente por uma funcionária da contabilidade, que recebia os documentos de cada departamento, e colocava ainda nos mesmos modelos que eram utilizados pela Câmara.

Segundo PINHO (2008, p. 486) os portais anteriores às edições das leis eram construídos sem muitas exigências e não possuíam os meios adequados de informação capazes de demonstrar ao cidadão de forma clara e precisa, como os recursos eram investidos:

A maioria dos portais não disponibiliza ao cidadão qualquer forma de acompanhamento dos projetos por via eletrônica, ou seja, não está construído qualquer espaço institucional para acompanhamento dos planos e ações governamentais. Verificou-se que as informações prestadas sobre projetos governamentais são muito superficiais, incompletas e genéricas,

sem qualquer demonstrativo financeiro ou cronograma de execução, distanciando-se muito de uma transparência efetiva e/ou mostrando que o próprio poder público parece não acreditar na utilização do recurso da comunicação eletrônica.

Assim, mesmo estando muito aquém do que seria exigido posteriormente pelas leis reguladoras sobre o tema, foi uma atitude pioneira, bastante precária, pois todos os arquivos eram repassados e inseridos manualmente pelos servidores da Câmara, diretamente na página da Câmara Municipal dentro do portal da transparência, com o intuito de demonstrar para a população, como uma das suas principais exigências para a época, onde a Câmara estaria gastando o dinheiro público.

Desde 2009 o acesso não era amplo, contudo já existem registros dos empenhos efetuados, e as prestações de contas passaram a integrar o sítio desde 2010, o que era transportado de maneira bastante rudimentar, ainda nas próprias planilhas utilizadas pela administração.

Entretanto, com a edição da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, através da normativa 58/2011<sup>6</sup>, a Câmara Municipal de Paranaguá, confeccionou edital de licitação, para aquisição do programa capaz de otimizar e proporcionar a confecção do portal da transparência em tempo real juntamente como Tribunal fiscalizador.

As modalidades de licitação encontram-se arroladas de forma expressa no art. 22 da Lei 8.666/93, e se apresentam de acordo com as especificidades dos bens a serem licitados, como por exemplo o preço ou a natureza do objeto.

No caso da licitação da Câmara Municipal, foi utilizado a modalidade de pregão presencial, que segundo o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/02 “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” (BRASIL, 2002)

---

<sup>6</sup> Art. 1º O Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal constitui instrumento para o exercício do controle externo da administração pública municipal, à luz das competências e atribuições estabelecidas na Constituição Federal e Constituição do Estado do Paraná, do contido no art. 59, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), na Lei Complementar nº 131/09, e no § 3º, do art. 24, da Lei Complementar Estadual nº 113/05.

Conforme SANTOS (2006, p. 289) a modalidade de pregão “foi instituída com o escopo de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação”.

Para CARLIN (2007, p. 190) o que se ressalta nesta modalidade é a inexistência de limite de valor. Assim, desde que seja compatível o objeto a ser licitado, vedado apenas a possibilidade de pregão para contratações de obras de serviços de engenharia, de locações imobiliárias, de alienação em geral e ainda de compra e contratação de bens e serviços de informática e automação, qualquer quantia poderá ser licitada.

Ainda referente ao último item sob o qual se imprime a vedação, qual seja, os serviços de informática e automação, existe certa controvérsia, o que a doutrina coloca como conflito normativo. Isso porque a Lei 8.666/93 afirma que a licitação nesses casos, deveria necessariamente adotar possibilitar a análise de critério tanto de melhor técnica quanto de menor preço, e isso seria incompatível com a modalidade pregão inicialmente. Contudo o Decreto nº 3.555/00 permite que a contratação possa ser efetuada por meio das disposições da Lei 10.520/02.(BRASIL, 2000)

Outra particularidade da modalidade pregão está no fato de que a própria lei “prevê a alteração de ordem das fases da habilitação e classificação dos licitantes, de modo a serem verificados somente os documentos do participante que tenha apresentado a melhor proposta.” (CARLIN, 2007, p. 190)

O processo licitatório, pregão presencial 012/2012, cujo objeto foi a aquisição de licença de uso de software para implantação integrada nos departamentos que compõe a Câmara Municipal de Paranaguá, bem como instalação, conversão de dados, manutenção, suporte técnico e treinamento dos módulos que compõe o sistema, a impugnação apresentada por GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, que culminou com a suspensão do edital se encontram dispostos no sítio, dentro do portal da transparência.

Em maio de 2012 o processo licitatório apresentou divergências, pois houve contestação em razão de suposto direcionamento. A licitação foi suspensa, o edital foi revisto, e lançado novamente, após o pregão, também houve recurso por parte de empresa que não se sagrou vencedora, motivo pelo qual processo licitatório durou muito mais tempo do que o esperado para se concretizar.

Sua homologação ocorreu apenas no final do ano de 2012, tendo como vencedora a empresa ELOTEC, que não obstante tivesse condições de otimizar a colocação de informações em tempo real juntamente com o Tribunal de Contas, houve a necessidade da própria Câmara Municipal de substituir seus equipamentos de informática, através do pregão presencial 013/2012, cujo objeto foi a aquisição de computadores e monitores, impressoras, televisores e frigobares para a Câmara Municipal de Paranaguá.

As máquinas adquiridas com software original, diverso do exigido pelo sistema da ELOTEC, impossibilitou que empresa vencedora do certame pudesse operacionalizar imediatamente a aplicação do programa para que funcionasse adequadamente, sendo necessária uma readequação.

O prazo para 30 de setembro seria a data limite para eu o sitio estivesse funcionando de acordo com as exigências legais e normativas. Mesmo existindo uma grande quantidade de informações no sitio, a página ainda em dezembro de 2013, permanece com a informação de que está em construção.

## 5. PROPOSTA

A proposta inicial da Câmara Municipal de Paranaguá, muito antes de exigência legal era proporcionar ao público cidadão a possibilidade de conhecer onde o dinheiro público é empregado, colocando no sitio, as informações que a administração julgava serem necessárias para que a população pudesse entender onde a Câmara investe os valores dos quais dispõe.

Com uma orientação enviada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná a exigência passou a ser maior, e os dados necessitariam serem alimentados no sistema em tempo real, com disposições sobre a forma de apresentação e possibilitando acesso do cidadão a praticamente todos os atos jurídicos praticados pelo administrador nos seus vários setores correspondentes.

A exigência do tribunal de Contas obrigou a Câmara Municipal a adquirir um programa que pudesse enviar simultaneamente todas as informações alimentadas pelos servidores responsáveis por cada setor da Câmara diretamente ao sitio.

As etapas de aplicação de implementação da infraestrutura necessária para implantação do portal da transparência tiveram início com a verificação da estrutura de Informática nos setores, atualizando/adquirindo equipamentos, a implantação do sistema informatizado para a adequação ao portal da transparência, a verificação da existência de recursos humanos necessários para a implementação e manutenção dos controle se ainda a capacitação necessária para os servidores envolvidos nos processos, tinham previsão para início e conclusão entre junho e dezembro de 2009, pela administração do prédio, chefia de gabinete. Os equipamentos deveriam estar instalados e em pleno funcionamento quando o sistema fosse colocado a disposição dos funcionários para o treinamento.

Para a aplicação do portal da transparência, previsto para o início do lançamento dos empenhos no sistema era de janeiro de 2009 pelo pessoal da contabilidade. Já para a prestação de contas a data de inicio seria janeiro de 2010, também pela contabilidade.

Para o lançamento do patrimônio seria a data de início janeiro de 2011, pelo próprio departamento de patrimônio.

Os veículos seriam colocados no sistema em janeiro de 2012, pelo departamento de frotas, enquanto os estoques e pessoal além das demais exigências seriam supridos no sistema à partir de janeiro de 2013, pelos departamentos de compra e recursos humanos respectivamente.

## 5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

As alterações exigiram a elaboração de edital para a aquisição do software compatível com a exigência do tribunal de Contas, o que estava inicialmente previsto para ocorrer entre junho e dezembro de 2009.

Os servidores foram treinados para acessar e alimentar o programa, contudo os computadores da Câmara foram substituídos, e o programa licitado era incompatível com o software que acompanhava as novas máquina, exigindo da empresa vencedora uma readaptação do programa para os computadores novos. No cronograma tais necessidades estavam descritas como verificação da existência de recursos humanos necessários para a implementação e manutenção dos controles e capacitação necessária para os servidores envolvidos nos processos, com previsão de conclusão entre junho e dezembro de 2009

Anteriormente ao novo programa, os servidores apresentavam ainda em planilhas os dados de seus setores para a contabilidade, e a uma única servidora repassava manualmente os dados ao sistema do sitio.

Com a implantação do novo sistema, cada chefe de setor passou a alimentar o sitio com as informações pertinentes de seu setor assumindo toda a responsabilidade pela transferências dos dados.

## 5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

As alterações foram implantadas gradualmente. Cada setor treinou seus funcionários, deixando o chefe do setor com a responsabilidade de colocar os dados dentro do sistema. Como o sistema foi criado para dar



acesso ao Tribunal de Contas, as informações ficam disponíveis em tempo real tão logo sejam colocadas no sistema.

O plano não foi cumprido conforme o cronograma, por problemas com a licitação, que necessitou ser cancelada por alegação de direcionamento do edital. Tão logo foi possível a elaboração de um novo edital, houve impugnação de uma das concorrentes, fazendo com que o processo tivesse novo atraso.

Quando foi possível a aquisição e o treinamento dos funcionários, os computadores foram substituídos, e o sistema não era compatível com os processadores dos computadores novos adquiridos para substituição dos equipamentos antigos.

A empresa vencedora, necessitou adaptar o sistema para que pudesse ser compatível com os novos processadores, o que novamente causou atrasos na implantação do portal.

2.1	Lançamento dos Empenhos	Sistema	01/2009	Contabilidade
2.2	Lançamento Prestação de Contas	Sistema	01/2010	Contabilidade
2.3	Lançamento Patrimônio	Sistema	01/2011	Patrimônio
2.4	Lançamento Veículos	Sistema	01/2012	Frotas
2.5	Lançamento Estoques	Sistema	01/2013	Compras
2.6	Lançamento Pessoal	Sistema	01/2013	Recursos Humanos
2.7	Demais Exigências	Sistema	01/2013	Todos

### 5.3 – RECURSOS

Nos últimos três anos a Câmara Municipal de Paranaguá administrou os valores de R\$ 8.452.100,00 no ano de 2011, com um custo médio de R\$ 704.341,67 mensais. No ano de 2012, R\$ 9.770.900,00, com custo médio mensal de R\$ 814.241,67 e o orçamento de 2013 foi de R\$ 10.336.800,00, com um custo médio mensal de R\$ 861.400,00.

O edital previa o valor máximo estimado de R\$ 77.400,00 (setenta e sete mil reais e quatrocentos reais), sendo R\$ 17.400,00 (dezessete mil e

quatrocentos reais) para implantação da licença de uso, conversão de dados e treinamento e R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para suporte técnico e manutenção mensal.

#### 5.4 - RESULTADOS ESPERADOS

Os resultados foram obtidos tão logo os servidores puderam colocar os dados de seus departamentos diretamente no sistema. O Tribunal de Contas do Estado e todos os cidadãos podem ter acesso em tempo real, imediatamente aos dados inseridos no sistema, e seguindo o cronograma do próprio Tribunal, todos os dados são colocados mensalmente.

#### 5.5 - RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

Inicialmente os programas previstos na licitação que eram exigidos pelo Tribunal de Contas, não migraram imediatamente quando a Câmara Municipal substituiu os computadores contendo softwares atualizados, originais nas máquinas adquiridas para a substituição. Foi necessário, além de treinamento aos funcionários de como introduzir os dados no sistema, a adequação do próprio sistema aos programas atualizados que integravam os novos computadores.

Neste caso a empresa providenciou a atualização do sistema, e isso culminou com o excesso de prazo requerido ao tribunal de Contas para a implantação do sistema funcionando por completo.

## 6. CONCLUSÃO

Conclui-se que para se implementar um portal de acesso aos dados de uma instituição pública como um portal de transparência, é necessário uma programação extensa, e que muitas vezes não são previstas pelos administradores.

Sendo necessário seguir um cronograma com datas prefixadas por outra instituição, como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, fica bastante previsível que qualquer intercorrência poderia atrasar e impedir a conclusão de todo o processo.

A elaboração de um edital complexo pode frustrar a licitação.

É preciso ter em mente a possibilidade de recursos, que irão impreterivelmente retardar a conclusão dos trabalhos.

Portanto, para a fase de licitação, é preciso deixar uma folga no prazo.

Concluída a fase de licitação, é necessário verificar se os equipamentos existentes são compatíveis e se na eventualidade de serem substituídos, o sistema adquirido poderá migrar entre os processadores, sem prejuízo do conteúdo processado.

O treinamento dos servidores, deve ser compatível com suas qualificações e competências.

O tempo é o maior inimigo da implantação de um portal da transparência. Pois para administração, todo o procedimento deve ser rigorosamente planejado para que sendo executado, tenha uma margem de folga entre as expectativas.

## 7. REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. ed., rev. e atual. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

\_\_\_\_\_. LEI No 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

CARLIM, Volnei Ivo. **Manual de direito administrativo**: doutrina e jurisprudência. 4ed. Florianópolis: Conceito editorial, 2007.

\_\_\_\_\_. STF. Súmula 346. Disponível em [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)

Câmara Municipal de Paranaguá. Disponível em: <http://www.paranagua.pr.leg.br>

Código de Ética do Profissional de Administração (CEPA) Código de Ética do Administrador Publicada no D.O.U. nº 234, de 08/12/10 RESOLUÇÃO NORMATIVA CFA Nº 393, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2010. Disponível em: <http://www.crapb.org.br/codigo-de-etica/>

DRUCKER, Peter Ferdinand. **A profissão de administrador**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários a Lei de Improbidade Administrativa**. 2.ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da Improbidade Administrativa:** comentários a Lei nº 8.429/92. 5ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 14ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989

MICHEL, Voltaire. **Responsabilidade do Prefeito Municipal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil:** muita tecnologia, pouca democracia. Revista da Administração Pública, rap – Rio de Janeiro 42(3):471-93, maio/jun. 2008, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>, acesso em 20/10/13.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>, acesso em 25/10/13.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ. Palácios. Disponível em <http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/guia-turistico/pontos-turisticos/palacios>

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo** – 12. ed. – São Paulo : Saraiva, 2011. – (Coleção sinopses jurídicas; v. 19)

SANTOS, Fernanda Marinela de Souza. **Direito Administrativo.** Salvador: Jus PODIVM, 2006.

SILVA, Jacinto da Silva. **O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal:** a lei complementar nº 101/00 com tudo o que o município precisa saber. São Paulo: LED, 2001.

## ANEXOS



## CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ

## CRONOGRAMA PARA ATENDER A IMPLANTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

ITEM		PRODUTO	CRONOGRAMA	RESPONSÁVEL
1. IMPLEMENTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA NECESSÁRIA PARA IMPLANTAÇÃO DO PROTAL DA TRANSPARÊNCIA				
1.1	Verificação da estrutura de Informática nos setores, atualizando/adquirindo equipamentos	Equipamentos Instalados	06 a 12/2009	Administração Prédio/ Chefia Gabinete
1.2	Implantação de sistema informatizado Para adequação ao portal da transparência	Sistemas Informatizados	06 a 12/2009	Administração Prédio/ Patrimônio/Chefia Gabinete
1.3	Verificação da existência de recursos humanos necessários para a implementação e manutenção dos controles	Pessoal alocado nos setores	06 a 12/2009	Chefia Gabinete / Recurso Humanos
1.4	Capacitação necessária para os servidores envolvidos nos processos	Pessoal Capacitado	06 a 12/2009	Todos
2. APLICAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARENCIA				
2.1	Lançamento dos Empenhos	Sistema	01/2009	Contabilidade
2.2	Lançamento Prestação de Contas	Sistema	01/2010	Contabilidade
2.3	Lançamento Patrimônio	Sistema	01/2011	Patrimônio
2.4	Lançamento Veículos	Sistema	01/2012	Frotas
2.5	Lançamento Estoques	Sistema	01/2013	Compras
2.6	Lançamento Pessoal	Sistema	01/2013	Recursos Humanos
2.7	Demais Exigências	Sistema	01/2013	Todos